



LA INTEGRACIÓN DE LA ECONOMÍA Y EL DERECHO: EL ENFOQUE DE LA ECOLOGÍA POLÍTICA

En el desarrollo minero de Colombia, las empresas multinacionales han tenido impacto en el sector rural por especialmente distorsionar la economía local. El precio del carbón y de las minas fluctúa. Silva (2001) planteaba que el valor del recurso explotado hoy es mayor del que se vaya a explotar mañana, pues toda la riqueza minera puede convertirse en obsoleta en determinado momento. Todos los recursos deben convertirse en capital humano para lograr un incremento sostenido en gasto social, vivienda, educación, salud y nutrición para los niños. Los recursos inmovilizados, es decir, aquellos que no se pueden sacar de la tierra, nunca van a beneficiar el desarrollo social de un país. No obstante, se pensaba que la minería contribuía al desarrollo de un país a través de la generación de divisas, recaudos fiscales, generación masiva de empleo y la contribución del desarrollo local y regional (Silva *et al.*, 2001).

Fedesarrollo (2007) consideró a los proyectos de explotación minera con inversión extranjera directa (IED) de vital importancia para la generación de crecimiento económico y bienestar de los colombianos. El estudio *Impacto de la inversión extranjera en Colombia: Situación actual y perspectiva* (Fedesarrollo, 2007) muestra las ventajas de la IED con el incremento de la capacidad productiva a través de la mayor formación bruta de capital, la contribución positiva de los flujos de IED para la financiación de los desequilibrios externos y el aumento del comercio internacional asociado con la mayor demanda (por ejemplo, de carbón) y la venta al exterior de productos de las nuevas empresas localizadas en el país.

La actividad minera puede ser un factor de desarrollo, siempre que el proyecto cubra todos los costos de producción y que el Estado maximice su

participación en las utilidades. Esto último implica reconocer que, una vez se cubran todos los costos de producción, entre mayores exigencias se fijen para transferir rendimientos al Estado como contraprestación por su aporte del capital natural, mayor será, teóricamente, la posibilidad de que la minería pueda contribuir al desarrollo integral del país (Rudas, 2013).

El modelo minero colombiano respecto a la extracción de carbón tiene una gran huella material, por la generación de residuos potencialmente contaminantes. Este hecho no ha sido abordado en las consideraciones del modelo, ni se encuentra debidamente contemplado en las leyes y normas que permitan su adecuada gestión. Más del 92% del carbón es exportado sin generar encadenamiento productivo, lo cual convierte al país en un exportador neto de materias primas y en un acumulador de residuos contaminantes, lo que favorece la reproducción de injusticia ecológica por la generación de una externalidad negativa (Garay, 2013c). Por ejemplo, la empresa extranjera contaminadora toma decisiones con base en los costos y la oportunidad de incrementar sus utilidades²⁹, localizándose en el país que posee las materias primas, en nuestro caso de análisis, el carbón, pero sin tener en cuenta los costos indirectos que recaen en las víctimas de la contaminación.

De acuerdo con los estudios realizados en lugares mineros y posmineros, en específico en Estados Unidos y Europa, la presencia de materiales en partículas, en niveles que exceden los máximos permitidos por las normas de calidad del aire, suele contaminar aguas superficiales y subsuperficiales, como también suelos, lo cual produce riesgos sobre la seguridad alimentaria de las zonas de producción agropecuaria y sus áreas de influencia. Esta situación se vive en las veredas de Plan Bonito, Boquerón y El Hatillo. Al localizarse las empresas Drummond Ltda., Prodeco S.A. y Colombian Natural Resources S.A.S. en su territorio, los derechos fundamentales de los habitantes están afectados, especialmente por la reducción en su actividad para la subsistencia a través de la pesca, la caza, la ganadería y productos de pancoger³⁰.

Libertad económica

La globalización ha llevado hacia una economía mundial más integrada e interdependiente. Este fenómeno significa eliminar las restricciones a la activi-

29 Este concepto de renta es útil para comprender el concepto de la *regalía minera*, entendida como un instrumento para distribuir las rentas económicas entre el operador minero (como inversionista y gestor de la iniciativa de producción) y el Estado (como poseedor del capital natural invertido) (Garay, 2013c).

30 El programa Familias Guardabosques (PFGB) es una iniciativa de desarrollo alternativo que el Gobierno colombiano ha ejecutado desde el año 2003 en 121 municipios y que ha beneficiado a 105.494 familias. Su principal objetivo se basa en que comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes abandonen voluntariamente las cultivos ilícitos o se comprometan a nunca insertarse en esta actividad.

dad de los mercados. Las empresas extranjeras pueden operar en casi todos los países del mundo, al no estar limitado el mercado de capitales ni el comercio internacional. En Colombia, la Constitución Política de 1991 dispone la libertad económica a través de los artículos 333 y 334:

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La inversión extranjera directa ha crecido aceleradamente. Entre 1994 y 2004 llegaron en promedio 2500 millones de dólares anuales, y de estos, 15% para minería. En contraste, entre 2005 y 2012 este promedio se cuadruplicó, pues llegaron 10.000 millones anuales, con un 32% destinado a petróleo y 21% a minería. Esto se refleja en la composición del PIB. A principios de la década pasada, el carbón representaba entre 0,7 y 1,0%. En los últimos años esta participación prácticamente se duplicó: llegó a 2% del PIB, tendencia que coincide con una caída en la participación de la industria (que bajó de 14 a 12% del PIB) y del sector agropecuario al pasar de 8 a 6% (Rudas, 2014).

A pesar del reconocimiento de la libertad de la actividad económica en Colombia, las implicaciones constitucionales de la actividad minera obligan a una ponderación entre el criterio de utilidad de las empresas y los intereses territoriales de las poblaciones donde se localiza la inversión extranjera directa.

Existen conflictos alrededor del modelo minero que ponen en tensión derechos individuales y colectivos consagrados en la Carta Constitucional, o que los ponen en entredicho en territorios específicos, como en las veredas de Plan Bonito, Boquerón y El Hatillo. La presencia de complejos mineros en los territorios también puede generar nuevos conflictos de pérdida de vigencia de derechos constitucionales. Ello permite alertar sobre la ausencia de control suficiente y riguroso por parte del Estado en relación con la gravedad de estos impactos (Vargas, 2013, p. 82).

Política pública

Uno de los objetivos de la política pública es minimizar alteraciones perjudiciales en el modo de vida de las personas que viven en la zona de influencia de los proyectos mineros. En caso de desplazamiento, las personas deben ser reasentadas e indemnizadas para lograr unos estándares mínimos de vida y acceso a tierra, recursos naturales y servicios (tales como agua potable, saneamiento, infraestructura comunitaria, titulación de tierras) equivalentes a lo que tenían anteriormente.

El Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep, 2012) en su informe especial *Minería, conflictos sociales y violación a los derechos humanos en Colombia* dice que el llamado es a que el Estado, cuando reformule la política minera y energética, tenga en cuenta un ordenamiento territorial que reconozca: a) una planificación ambiental que garantice la conservación del ambiente y b) una política de desarrollo rural para la viabilidad de la economía campesina, que implica el uso adecuado del suelo, el manejo organizado de la frontera agraria y la institucionalización (formalización) de la propiedad. La política pública pasa entonces por el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en los territorios afectados por el impacto de la explotación de los recursos naturales, en el marco de una política de desarrollo rural.

El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante las resoluciones 970 y 1525 de 2010, ordenó a las empresas mineras realizar el reasentamiento de la población de las veredas de estudio. La responsabilidad del Estado se delegó en el sector privado, al constatar que los niveles de contaminación atmosférica derivados de la actividad de explotación minera adelantada por las compañías Drummond Ltda., Prodeco S.A. y Sociedad Colombian Natural Resources S.A.S. superaron los límites de emisión permitidos por la ley.

La política pública se entiende como el curso de acciones de Gobierno que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades deseadas en los ámbitos territorial e institucional, para lo cual contrasta intereses sociales, políticos y económicos y articula los esfuerzos de los actores y las organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses (Ortega *et al.*, 2013). La política pública cumple así su función de mediadora de diversos intereses.

La política pública en torno al ambiente debería ser la directriz en la conciliación de las empresas con inversión extranjera directa y la población de las veredas del Cesar. Por ello, la acción concreta del Gobierno colombiano debe reflejarse en dar soluciones al desplazamiento, y no quedarse en delegar la responsabilidad social del reasentamiento en manos de los empresarios privados y extranjeros. Esta situación la podemos comprender al analizar la economía ecológica y la ecología política.

Economía ecológica

La economía ecológica estudia las relaciones entre la economía y el medioambiente. En general, hablamos de la *economía keynesiana* sobre el crecimiento económico de un país que se mide por aumento del PIB o la producción de bienes y servicios durante un año. El énfasis en el sistema económico está en los precios y en el concepto de mercado. La política económica tradicionalmente se ha diseñado para intervenir en el mercado y estimular la expansión de la capacidad productiva de un país con unas actividades económicas que consideran los gobiernos como motor de crecimiento; por ejemplo, la explotación del carbón. La economía contabiliza como ingresos la venta de los minerales no renovables. Así, los países registran en su PIB, como ingresos positivos, la venta de estos recursos. Paradójicamente, un país puede estar extinguiendo sus reservas de materias primas y presentar signos positivos en su contabilidad económica.

En los últimos años, Colombia ha ascendido en los escalafones mundiales de exportadores de carbón. La producción creció cerca de 95% en el último decenio, al pasar de 43,9.1 Mt en 2001 a 85,8 Mt en 2011, y entre 2007 y 2009 el país se posicionó como el cuarto mayor exportador de carbón. En 2010 volvió a ocupar el sexto lugar, donde también se había ubicado entre 2004 y 2006³¹ (UPME, 2012).

Se considera que la industria minera en Colombia avanzó; la llaman *locomotor de crecimiento económico* en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

31 Los precios internacionales del carbón térmico colombiano, año 2012, han estado en promedio a 84,16 dólares por tonelada FOB. Puerto Bolívar, con respecto al promedio del año anterior, 2011, ha presentado un descenso del 23,8%; sin embargo, los precios no han estado a los niveles inferiores del 2009 y el 2010, cuando se encontraron a 60,56 y 78,31 dólares por tonelada, respectivamente.

La creación de infraestructura socioeconómica en las comunidades donde se realizan las actividades exploratorias y mineras es vista como valor agregado que puede mejorar el bienestar de la población. La política pública se ha diseñado para atraer la inversión extranjera directa a través de subsidio para la instalación, o un beneficio que se prolongue a lo largo del tiempo, como las exenciones y deducciones. Por ejemplo, deducen de la renta líquida el 175% del valor de la inversión que se realice en investigación, desarrollo e innovación, siempre y cuando no exceda el 40% de ella (Ley 1450 de 2011). También aplican deducción del 100% del valor de las inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente. Esta deducción no puede superar el 20% de la renta líquida gravable.

El Plan de Desarrollo del Cesar, visión 2019, incluye una política que tiene como propósito impulsar la sostenibilidad y la responsabilidad social de las explotaciones mineras. Para tal efecto, se propone apoyar los procesos de formación del talento humano que demanda la minería del carbón, mediante una alianza con el Sena y la creación del Centro Minero de Formación y Capacitación. También propone apoyar los procesos de incubación y fortalecimiento de mipymes, orientados a satisfacer las demandas de productos y servicios de la minería del carbón, impulsar proyectos mineros que apliquen políticas de desarrollo sostenible e incidan en la generación de riqueza y bienestar de la comunidad, así como definir de manera concertada un plan departamental de mitigación de impactos ambientales en las minas y un programa de fiscalización, seguimiento y evaluación de la actividad minera (UPME, 2006).

La formulación de políticas de corto y mediano plazo del Gobierno colombiano busca, entre otros aspectos, fortalecer la inversión extranjera directa en la industria minera. Esto se refleja en las instituciones estatales que fijan las reglas de juego y dirimen los conflictos. La Agencia Nacional de Minería, según el numeral 3 y 4 del artículo 17 del Decreto 4134 de 2011, tiene como una de sus funciones fundamentales la siguiente:

Promover en el país y en el exterior la inversión en minería en el territorio nacional, en coordinación con las autoridades competentes y realizar acompañamiento, dar asistencia técnica a los proyectos mineros y facilitar la solución de los problemas ambientales, sociales y de infraestructura, en coordinación con las autoridades competentes.

Las relaciones sociales y económicas entre la minería y el desarrollo sostenible deben entenderse en términos de la transformación de recursos. La explotación minera es el proceso por el cual el recurso natural es convertido, mediante la combinación de los factores productivos como la mano de obra (empleo), el conocimiento (desarrollo de competencias), la tecnología y el capital (inversión), en

beneficio, es decir, riqueza o progreso. Este último se entiende como el impacto que la minería genera directa o indirectamente a la sociedad (obras públicas con recursos de las regalías e impuestos de la minería) (UPME, 2012, p. 58).

La ejecución de estos planes de desarrollo nacional y departamental ha permitido la explotación de los recursos naturales, pero no ha establecido metodologías que integren a la actividad económica con los procesos sociales para el bienestar de la población. El estudio del BID (2014): *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?*, nos dice:

Cuando las fallas del mercado se producen por las distorsiones de la política industrial y la excesiva injerencia del sector público constituyen problemas muy serios, la eliminación total de la política industrial no ha sido la solución. El replanteamiento actual del problema del desarrollo productivo no es un retroceso, sino un avance que busca diferentes enfoques para remediar los problemas del crecimiento que siguen afectando a la región. Esto requiere políticas e instituciones sólidas basadas en nuevas ideas y nueva evidencia nutrida de la experiencia de políticas dentro y fuera de la región. También se requiere comprender que las externalidades del mercado producen fallas, no con el fin de reevaluar el pasado, sino para asegurarse de que las nuevas soluciones no repitan los mismos errores (p. 9).

El replanteamiento sobre crecimiento económico o desarrollo productivo surge, en parte, como respuesta a la crisis ambiental, como resultado de las actividades humanas (por ejemplo, la explotación del carbón). Esto se conoce desde finales del siglo XX como *economía ecológica* y se construyó como una teoría contrapuesta a la teoría económica keynesiana:

Dos son las críticas de carácter general y más profundo. La primera va dirigida al concepto de economía como un sistema cerrado. Las empresas producen bienes y servicios, que son comprados por las familias que, a su vez, ofrecen en el mercado capital, tierra y/o trabajo que es comprado por las empresas y, así, sucesivamente. El sistema es cerrado, lo cual significa que no se consideran entradas ni salidas del sistema. Cualquiera que preste atención podrá notar que no es posible un proceso económico sin la incorporación de materiales originados en la naturaleza y que estarían por fuera de ese diagrama, ni tampoco un proceso económico que no genere desechos. Claro está que la lógica de la economía neoclásica-keynesiana tiene su fundamento, ya que esos materiales de la naturaleza, o la energía solar, o los desperdicios, no tienen precio en el mercado y por eso son considerados por fuera del sistema económico (Foladori, 2005, p. 190).

La segunda crítica que hace Foladori (2005) a la economía keynesiana es al supuesto implícito de que materia prima y precio son convertibles. El principio que guía esta convertibilidad es simple: la mayoría de las mercancías producidas tiene un precio en el mercado, de manera que existe una equivalencia de valor en-

tre el producto material y el precio. Eso supone que con dicha mercancía se puede obtener, vendiéndola, el equivalente en dinero; y también, que con ese equivalente en dinero se puede obtener la mercancía, comprándola en el mercado. Por ejemplo, si vendemos un mineral no renovable, como el carbón mineral, obtenemos su equivalente en dinero. Pero con ese equivalente en valor no podremos obtener nuevamente el mineral, porque este se agota a través del tiempo. Esto no sucede con las mercancías renovables, como la mayoría de las que compramos en el mercado, que se producen y reproducen prácticamente sin límite, ya que su materia está compuesta por productos naturales renovables (Foladori, 2005, p. 192).

Ecología política

A medida que la economía y la población humana crecen, usamos más recursos naturales y producimos más residuos³². Ello genera ingentes impactos sobre otras especies y sobre las generaciones humanas futuras, pero también sobre las generaciones actuales. Ahora bien, no todos los humanos son igualmente afectados por el uso que la economía hace del ambiente natural; unos se benefician más que otros, unos sufren mayores costos que otros, de ahí los conflictos ecológico-distributivos o conflictos de justicia ambiental (Martínez-Alier, 2004).

La población del Cesar desplazada económicamente³³ por la extracción minera a gran escala por las empresas Drummond Ltda., Prodeco, CNR I y CNR III padeció pérdida de ingresos o medios de subsistencia, así como contaminación del suelo, el aire y el agua. La solución dada a este conflicto por parte del Ministerio de Medio Ambiente, con las resoluciones 970 y 1525 de 2010, consistió en ordenar a las empresas mencionadas reasentar las poblaciones de Plan Bonito y El Hatillo, en jurisdicción del municipio de El Paso, y la población de Boquerón, en jurisdicción de La Jagua de Ibirico, cumpliendo las disposiciones que en materia de reasentamiento ha fijado el Banco Mundial a través de la Corporación Financiera Internacional.

En el desplazamiento en Colombia nos preguntamos: ¿quién tiene el poder de determinar cuál es la política pública de valoración del desplazamiento por la contaminación?

32 La ecología política construye su campo de estudio y de acción en el encuentro, y a contracorriente, de diversas disciplinas, pensamientos, éticas, comportamientos y movimientos sociales. Allí colindan, confluyen y se confunden las ramificaciones ambientales y ecológicas de nuevas disciplinas: la economía ecológica, el derecho ambiental, la sociología política, la antropología de las relaciones cultura-naturaleza, la ética política (Leff, 2003).

33 Desplazamiento económico: la pérdida de corrientes de ingresos o medios de subsistencia resultante de la adquisición de tierras o la obstrucción del acceso a recursos (tierra, agua o bosques) a causa de la construcción o el funcionamiento de un proyecto o de sus instalaciones asociadas (Banco Mundial, Departamento de Medio Ambiental y Desarrollo Social, 2002).

Plan de acción de reasentamiento

En septiembre de 2014 se realizó en Valledupar, El Hatillo y Boquerón un evento llamado “Por la vida, dignidad e integridad: garantías para las comunidades en las zonas mineras”, donde pobladores de estos lugares interactuaron para conocer las experiencias de cada lugar y saber cómo hacerle frente al desplazamiento que genera la explotación minera a gran escala.

Los reasentamientos en el Cesar por contaminación ambiental y daño a la salud de los habitantes de lugares cercanos a minas de carbón son los primeros en el territorio nacional. Según Gloria Holguín, responsable de la línea de Territorios y Derechos Humanos de Pensamiento y Acciones Sociales, es fundamental generar un compromiso de las autoridades territoriales y entes de control sobre los procesos de reasentamiento involuntario por contaminación ambiental:

Este es el primer caso en Colombia de reasentamientos a cargo de las empresas mineras, que es otro tipo de desplazamiento forzado [diferente al desplazamiento forzado por la guerrilla]. No se debe legalizar un desplazamiento por contaminación ambiental. Eso no tiene sentido, y no se trata de generar una política de reasentamiento, porque esto no debe seguir pasando; deben tomarse las medidas para que esto no pase, hay que devolverle la tierra a todos, no se puede desplazar a campesinos (El Pilón, 2014).

La empresa Drummond Ltda. dice que este proceso de reasentamiento se da en virtud de una obligación impuesta por la autoridad ambiental, mas no a un proceso del cual la compañía debe ser responsable, ya que ninguna de las poblaciones por reasentar: Plan Bonito y El Hatillo (municipio de El Paso), y Boquerón (municipio de La Jagua de Ibirico), se encuentra dentro de sus contratos de concesión minera ni dentro de su zona de influencia directa (Drummond Ltda., 2014).

Plan de Acción de Reasentamiento (PAR)

Dimensiones del reasentamiento. Según los censos realizados en este proceso, las familias involucradas en el reasentamiento, incluyendo residentes y no residentes, son: 172 familias en Plan Bonito y 277 familias en El Hatillo. En Boquerón no se ha efectuado el censo, pero se estima que pueden ser alrededor de 400 familias.

Plan de transición. Paralelamente a la estructuración del PAR como objetivo central del proceso de reasentamiento, el gobierno ordenó a las empresas mineras la implementación de un “Plan de Transición”, encaminado a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los caseríos citados, mientras se implementa y se ejecuta el PAR. También exhortó a garantizar la sostenibilidad futura de las familias objeto de reasentamiento. El Plan de Transición se inició desde mediados de 2012 y continúa en las poblaciones de Plan Bonito y El Hatillo.

Gestión adelantada para el reasentamiento

Después de cinco años, el Plan de Acción de Reasentamiento continúa en proceso de transición, y las empresas mineras lo suspendieron unilateralmente a finales de 2014, especialmente porque cada caserío tenía dinámicas diferentes y está latente el interés de reordenar el proceso. Esta situación llevó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), en febrero de 2015³⁴, a restablecer los requerimientos en el desarrollo del componente social de los planes de manejo ambiental, de manera coordinada con las entidades territoriales, para mejorar la calidad de vida de las poblaciones objeto del reasentamiento.

Plan Bonito

Por decisión unánime de la comunidad de Plan Bonito, que expresó su intención de no reasentarse en forma colectiva, el proceso de negociación se enfocó en la estructuración de un Plan de Acción de Reasentamiento, encaminado a la reubicación y compensación individual de las familias del caserío. Para ello, las partes integraron un Comité de Concertación, compuesto por representantes de las empresas mineras, siete representantes de la comunidad de Plan Bonito, sus asesores legales, la empresa RePlan como operador, con el acompañamiento permanente de la interventoría, de las autoridades ambientales en cabeza de la ANLA, y la asistencia de las autoridades locales.

Luego de casi dos años de negociación, las partes suscribieron, el 29 de enero de 2014, el documento Plan de Acción de Reasentamiento (PAR), para la reubicación y compensación de las familias involucradas en el proceso. Este plan se empezó a ejecutar en febrero de 2014, y en septiembre de 2014 ninguna familia se encuentra viviendo en Plan Bonito.

El cierre de esta fase constituye un avance en la concertación individual de 174 familias (26 tienen calidad de arrendatarias, 72 son residentes y 76 familias no son residentes)³⁵. Esta situación muestra la necesidad de planificar, antes de iniciar la explotación del carbón, las acciones sociales, a fin de evitar el desplazamiento de la población en el lugar que está la mina y garantizar la continuidad de los medios para vivir.

34 ANLA, Auto 468 del 9 de febrero de 2015. Se exige todavía a las empresas Drummond Ltd, CNR III sucursal Colombia, C.I. Colombian Natural Resources I SAS y C.I. Prodeco S.A. dar cumplimiento al reasentamiento la población de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón de acuerdo con lo determinado en las resoluciones 1525 de 2010 y 0970 de 2010, del Ministerio de Minas y Energía, y el Auto 0616 de 2012, de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

35 ANLA, Auto 468 del 9 de febrero de 2015 (p. 7).

El Hatillo

Para la estructuración del Plan de Acción de Reasentamiento (PAR) se conformó un Comité de Concertación, compuesto por representantes de las empresas mineras, 11 representantes de la comunidad, la ONG Pensamiento y Acción Social como asesora de la comunidad, el operador RePlan, con el acompañamiento permanente de la interventoría, de la autoridad ambiental (ANLA) y la participación aleatoria de las autoridades locales y la defensoría regional y local. En el interior del Comité, las partes están concertando la estructuración de los diferentes capítulos que integrarán el PAR.

Esta comunidad se encuentra compuesta por 277 familias beneficiarias, entre residentes y no residentes. Para las familias residentes está en implementación el Plan de Transición, encaminado a mejorar las condiciones de vida y garantizar la sostenibilidad futura de las familias mientras se realiza el reasentamiento.

La ANLA informó en febrero de 2015³⁶ que existen proyectos, pero las empresas mineras y RePlan (operador del reasentamiento) vienen dilatando el proceso de transición, que incluye búsqueda de tierras, asesoría para la generación de ingresos, banco de alimentos y, en general, educación y salud.

Boquerón

En esta comunidad se conformó el Comité de Concertación, en el cual participan representantes de las empresas, 11 representantes principales de la comunidad, el operador RePlan Inc, la ONG Tierra Digna como asesora de los representantes de la comunidad, con el acompañamiento permanente de la interventora, la ANLA y la asistencia y participación de la autoridad local.

En la actualidad se busca concertar con la comunidad la obtención de los insumos técnicos necesarios para la estructuración del PAR: el levantamiento topográfico y la elaboración del censo socioeconómico.

En este corregimiento se presenta inconformidad de la comunidad, pues considera que las empresas mineras han incumplido sus compromisos y acuerdos. Además, se presenta un fenómeno de crecimiento en la construcción de viviendas nuevas en el 2014, especialmente por personas no residentes en Boquerón y atraídas por la compensación cuando se realice el reasentamiento (ANLA, 2015).

.....
36 ANLA, Auto 468 del 9 de febrero de 2015 (p. 8).

Valoración de las externalidades

La intervención estatal puede considerarse como externalidad, al aprobar el Gobierno concesiones de explotación de carbón a inversionistas extranjeros. Pero esta situación deteriora la naturaleza y el ambiente. Durante todo el tiempo de operación de las minas, las empresas no consideran el pasivo ambiental, que es la deuda ecológica más los daños que se ocasionarán después de cierre de la operación. ¿Quién tiene el poder social y político para simplificar la complejidad imponiendo un determinado lenguaje de valoración? (Martínez, 2008).

La legislación minera colombiana establece un procedimiento que permite desligar al operador minero de las normas y de las autoridades ambientales desde el momento en que asigna el título de concesión y autoriza las actividades de exploración, hasta el momento en que se programa el inicio de las obras de explotación propiamente dichas. Esto ha llevado, incluso, a que, desde la autoridad minera, se autoricen inversiones orientadas a la exploración en zonas que, aplicando la legislación ambiental general, sería ilegal adelantar posteriormente las actividades de explotación (Contraloría General de la República, 2012).

Los costos externos por la contaminación ambiental deben incluir un precio. Esto significa que las acciones de la política pública sobre medioambiente tomadas por la autoridad competente (económica, jurídica y social³⁷) deben valorar y dar soluciones a los conflictos de distribución ecológica por desplazamiento económico.

Valoración ambiental y social

La solución a la pérdida de continuidad en los ingresos de los campesinos que habitan en Boquerón, El Hatillo y Plan Bonito solo fue valorada por la autoridad ambiental colombiana, en tanto se delegó la obligación de reasentamiento involuntario a las empresas explotadoras del carbón. Tal situación no ha permitido que estas poblaciones tengan los medios de subsistencia en su propia tierra, en respuesta, entre otros factores, al cambio del curso de los ríos y a la contaminación del aire.

Si el escenario de los pasivos ambientales se hubiera analizado y concertado de forma coordinada con las comunidades, respetando su consentimiento y cosmovisión, con una intensa veeduría y con suficientes herramientas de control social, el escenario actual hubiera sido completamente diferente. En este

37 En el seno de la economía ecológica, la ecología social pone el acento en la solución de los problemas de equidad, de distribución y de justicia social, para la realización de una sociedad sustentable.

escenario, la deuda ecológica sería soportada por el país productor del carbón y se habría impedido que se configurara la situación de violación sistemática de los derechos humanos a las comunidades afectadas (Coronado *et al.*, 2014).

El desplazamiento es consecuencia de la competencia entre los campesinos y los empresarios nacionales o extranjeros por la propiedad de la tierra para sustituir la agricultura por la explotación del carbón. El problema es focalizado, y la política pública está encaminada a generar aumento de la producción nacional. En lo social, solo se consideran el Sistema General de Participaciones³⁸, que no incluye medioambiente. En el Plan de Desarrollo 2010-2014, en la valoración que se hizo de las inversiones para el Cesar, correspondía al Gobierno Central \$1,7 billones y al sector privado \$4,5 billones, en tanto respecto al subsidio de vivienda le correspondió al sector privado \$711.683 millones (DNP, 2015).

En la propuesta del Plan de Desarrollo 2015-2018, las áreas de reserva para el desarrollo minero serán otorgadas por la autoridad correspondiente a través de un *proceso de selección objetiva*³⁹ (interés público). En casos de superposiciones de áreas entre yacimientos no convencionales y títulos mineros, en virtud de un acuerdo operacional, la Autoridad Minera Nacional autorizará la suspensión de los títulos mineros sin afectar el tiempo contractual. En caso de no existir un acuerdo entre las partes, el Ministerio de Minas y Energía determinará las condiciones en las cuales se podrá dar un manejo integrado de las operaciones, brindando a cada una de las partes las condiciones necesarias para el efecto. Ante la suspensión del título minero por la causal antes señalada, el titular minero podrá solicitar la modificación del instrumento de control ambiental, incluyendo un capítulo de cierre temporal (DNP, 2015).

En referencia a la contaminación, se habla de los Planes de Gestión Social determinados por la autoridad minera. *Estos deben* garantizar que las operaciones se

38 El Sistema General de Participaciones (SGP) corresponde a los recursos que el Gobierno Nacional transfiere a las entidades territoriales, ya sean departamentos, distritos o municipios, destinados a salud, educación, agua potable y saneamiento básico y para propósito general (artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia 1991).

39 *Selección objetiva del contratista*. "Obligación de orden constitucional y legal: Constituye entonces la selección objetiva del contratista, imperativa obligación de orden constitucional y legal a cuyo cumplimiento no puede sustraerse el ente estatal contratante, cualquiera que sea el procedimiento de selección al que acude para la escogencia del proveedor o prestador del bien o servicio requerido (escogencia de la más favorable). Ley 685 de 2001 artículo 1. Establece como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y explotación de recursos mineros de propiedad estatal o privada [...] que se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país (Resolución 18 0102 del 30 de enero de 2012, Ministerio de Minas y Energía). El Plan Nacional de desarrollo minero visión 2019, incluye dentro de sus objetivos específicos el aumento de la producción minera y su aporte al país; el incremento de las exportaciones de carbón. [...] Y atraer más inversión para el desarrollo minero del país" (Resolución 180102 del 30 de enero de 2012, Ministerio de Minas y Energía).

desarrollen bajo estándares que permitan viabilizarlas, en el marco del cumplimiento de la Ley, y a su vez aportar a la conservación cultural y dar mayor protección a los derechos de las comunidades. Ello implica asegurar que la operación minimice los impactos negativos en su entorno, entendidos como las consecuencias o los efectos (en términos de beneficios o afectación) provocados por un hecho o actuación sobre un entorno social, ambiental o económico (Agencia Nacional de Minería, 2014).

El Plan de Gestión Social debe incluir los lineamientos sociales del pasivo ambiental. El Gobierno Nacional, con antelación a las tres etapas de la concesión (exploración, explotación y cierre de las minas), debe prever las posibles transformaciones del entorno económico, social y ambiental. Las empresas consideran tres aspectos: la actividad minera, la gestión ambiental y la gestión social. Ello significa que primero obtienen las licencias ambientales y luego entran a estudiar los efectos económicos, ambientales y sociales en la comunidad que vive en el lugar donde se inició la exploración del carbón.

El proceso de gestión social debe darse con anterioridad a la aprobación de la concesión⁴⁰, para evitar el desplazamiento físico forzado de la población, como sucede en este momento en los corregimientos de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón por contaminación del aire, cambio del curso de los ríos y quebradas, así como pérdida de continuidad en los ingresos para subsistir. Las autoridades ambientales colombianas ordenaron el reasentamiento involuntario con recursos de los inversionistas extranjeros; situación que puede dar lugar al empobrecimiento de las comunidades y personas afectadas, y causarles privaciones graves y prolongadas e impactos socioeconómicos adversos en las zonas han las que han sido desplazadas. Por estas razones, el reasentamiento involuntario debe evitarse; sin embargo, cuando resulta inevitable, deben minimizarse los efectos negativos, y deben planificarse y aplicarse cuidadosamente medidas apropiadas para mitigar los impactos adversos sobre las personas desplazadas y las comunidades receptoras (Corporación Financiera Internacional, 2012).

En el caso del Cesar, en los últimos cinco años el Gobierno no ha desempeñado un papel central en el proceso de adquisición de tierras y reasentamiento, incluso en la determinación de las indemnizaciones, por lo que constituye un tercero ausente (primero la población y segundo las empresas mineras), pero es importante, de muchas situaciones sociales de las comunidades afectadas.

.....
40 El contrato de concesión debe incluir el Plan de Gestión Social.

Valoración jurídica

El Plan de Gestión Ambiental y Social no es suficiente para proteger los derechos de las comunidades. En la Constitución Política de Colombia de 1991 surge un tríptico económico, constituido por el trabajo (artículo 25), la propiedad privada (artículo 58) y la libertad de empresa (artículo 333). Este tríptico económico tiene una función social que debe velar por la protección de los valores y derechos sociales. Entre estos a su vez se destaca la vida y la ecología; y juego el trabajo, la propiedad y la empresa, que tienen una función ecológica que es inherente a la función social⁴¹ (Corte Constitucional, Sentencia T-411 de 1992).

Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio, tendientes a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación (Sentencia T-046 de 1999).

La Constitución de 1991 impone para el Estado la necesidad de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medioambiente sano y promover la participación de los habitantes a través del establecimiento de deberes, acciones públicas y un cierto número de garantías individuales:

Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas —quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación—, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.”(Sentencia C-339 de 2002).

41 Ejemplo de esta situación es la contaminación del aire en el municipio de Granada (Meta) por la actividad del molino Granarroz Ltda. y su manejo con los desechos del arroz (cascarilla) (derecho al ambiente sano/derechos fundamentales, núcleo esencial: arroz, Sentencia T-411/92).

Distribución ecológica

La distribución ecológica en los caseríos Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón ha sido desigual en los costos y los potenciales ecológicos por causa de la explotación del carbón. Las empresas mineras, una vez obtienen las licencias ambientales, se apropian de la naturaleza y no miden económica y socialmente el fenómeno de desplazamiento de los campesinos por la contaminación del aire y la pérdida de los cultivos como medio de subsistencia.

A medida que la explotación crece, aumentan el polvillo y los residuos, lo cual obliga a los campesinos a desplazarse de sus hogares. Las autoridades económicas, al calcular PIB, no consideran los pasivos ambientales que le son invisibles al Gobierno y al sector privado como el caso del Cesar.

La distribución ecológica comprende pues los procesos extraeconómicos (ecológicos y políticos) que vinculan a la economía ecológica con la ecología política, en analogía con el concepto de *distribución* en economía, que desplaza la racionalidad económica al campo de la economía política. El conflicto distributivo introduce a la economía política del ambiente las condiciones ecológicas de supervivencia y producción sustentable, así como el conflicto social que emerge de las formas dominantes de apropiación de la naturaleza y la contaminación ambiental. Sin embargo, la distribución ecológica apunta hacia procesos de valoración que rebasan la racionalidad económica en sus intentos de asignar precios de mercado y costos pecuniarios al ambiente, para lo cual moviliza a actores sociales por intereses materiales y simbólicos (de supervivencia, identidad, autonomía y calidad de vida), más allá de las demandas estrictamente económicas de propiedad de los medios de producción, de empleo, de distribución del ingreso y de desarrollo (Leff, 2003, p. 20).

El metabolismo de las sociedades ricas no se podría sostener sin conseguir a precios baratos los recursos naturales de los proveedores de materias primas. Es una condición estructural. Esas exportaciones de carbón de Colombia se consiguen pagando poco (ya que en general los pobres venden barato) y prescindiendo de los costos ambientales. Además, la capacidad de exigir pagos de la deuda externa⁴² ayuda a los países desarrollados a forzar a los en vía de desarrollo a la exportación de recursos naturales baratos (Martínez, 2008).

42 A diciembre de 2014, la deuda externa de Colombia alcanzó un monto de US\$101.231 millones (m), registrando un crecimiento anual del 10,1%. Este saldo representa un 26,8% del PIB, 2,6 puntos porcentuales (p.p.) más que un año atrás. El incremento del saldo fue explicado por el crecimiento del endeudamiento de largo plazo (US\$6.963 m, 8,7%), y en menor medida por el endeudamiento de corto plazo (US\$2.295 m, 19%). El sector real aumentó el saldo de sus obligaciones con el exterior en US\$8600 m respecto a diciembre de 2013 y el sector financiero en US\$658 m. A diciembre de 2014, el saldo de la deuda externa del sector público de Colombia alcanzó un monto de US\$59.664 millones, lo que representó un aumento de 14% respecto al mismo mes de 2013. Asimismo, es equivalente al 15,8% del PIB para 2014 (Banco de la República, 2014).

La primera aproximación a la noción sectorial de *pasivo ambiental minero* en Colombia es la que hace el Ministerio de Minas y Energía (2014):

La obligación que se origina en pérdidas significativas de bienestar o riesgos inminentes para las personas, que se presentan como consecuencia del detrimento de los recursos naturales renovables, cuando este detrimento supera los niveles, social, técnica o legalmente aceptables, causado por actividades mineras, inactivas, abandonadas o sin responsable evidente, cuya solución es asumida por el estado sin perjuicio de la responsabilidad jurídica que le cabe a los particulares (Ministerio de Minas y Energía, 2014).

A esta definición general deben incluirse las obligaciones derivadas de los efectos de las minas de carbón que se encuentran activas.

La Contraloría General de la República (2012) llama la atención sobre la conveniencia de adelantar una política pública preventiva sobre la minería activa, sin que esto signifique en ningún momento reducir la responsabilidad de los agentes privados que generan dichos pasivos. Define como un *pasivo ambiental minero contingente o en configuración* aquel que se acumula por actividades mineras actuales, que son de responsabilidad de las empresas mineras pero cuya prevención le compete tanto a ellos como al Estado, de acuerdo con la normatividad vigente que sea aplicable, pero nunca se menciona a la población que ya se está desplazando por la contaminación ambiental.

Un aspecto central es la necesidad de diferenciar la responsabilidad que debe asumir el Estado tanto en el manejo de pasivos ambientales ya consolidados como en las acciones preventivas para manejar los riesgos de manera efectiva; es decir, el Estado no puede renunciar a asumir sus propias responsabilidades⁴³ frente a este tipo de pasivos, así tenga igualmente la obligación de replicarlas hacia los generadores del impacto. Y es claro que la legislación ambiental en Colombia cuenta con numerosos recursos normativos que permiten a las autoridades ejercer esta función preventiva (Contraloría General de la República, 2012).

Hasta el momento las autoridades ambientales del país no hablan del desplazamiento forzado por la contaminación; simplemente reconocen que la práctica de la minería sin estándares técnicos ni consideraciones ambientales o sociales trae como consecuencia el deterioro de la naturaleza. Además, no existen los controles, con lo cual se alteran los beneficios directos e indirectos de los campesinos que residen en los lugares donde el Gobierno otorga las licencias ambientales a las empresas mineras.

43 Hoy son delegadas a las empresas mineras la responsabilidad de indemnizar la población en los corregimientos de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón.